KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 13e mei 1981 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de toekenning van een premie voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand", heeft de 5e juni 1981 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 13 mai 1981, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à l'octroi d'une prime de maintien du troupeau de vaches allaitantes" a donné le 5 juin 1981 l'avis suivant :

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe maatregelen vast te stellen ter uitvoering van twee E.E.G-verordeningen, met name de verordening nr. 1357/80 van de Raad d.d. 5 juni 1980 tot instelling van een premieregeling voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand en de verordening nr. 1885/80 van de Commissie d.d. 15 juli 1980 houdende uitvoeringsmaatregelen van de premieregeling voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Krachtens artikel 1 van de wet van 29 juli 1955 tot oprichting van een Landbouwfonds, is het Landbouwfonds ermee belast onder meer ten aanzien van de land- en tuinbouwproductie "door het verlenen van al dan niet terugvorderbare toelagen" of "door enig ander financieringsmiddel" bij te dragen "om de producenten een bepaalde prijs te verzekeren".

Op grond van artikel 7, eerste lid, van die wet, dat voorziet in de mogelijkheid om de uitvoering van sommige bepalingen van de wet, geheel of ten dele, binnen het kader van diens bevoegdheid, aan de Nationale Zuiveldienst op te dragen, en mede op grond van de toentertijde, onder meer bij de voorbereiding van het verdrag van Rome algemeen geldende opvatting dat de "landbouw" uiteraard ook de "veeteelt" insluit, blijkt te kunnen worden aangenomen dat genoemde wet van 29 juli 1955 eveneens betrekking heeft op de productie van de veeteelt, met name dus op de productie van kwaliteitsrundsvlees, en derhalve voor het ontwerp, wat de door de Belgische Staat toe te kennen aanvullende premie betreft, een voldoende rechtsgrond biedt.

.../...

Te dier gelegenheid herhaalt de Raad van State evenwel dat het stellig aanbeveling verdient in de wetten en verordeningen die de landbouw én de veeteelt betreffen, zodanige bewoordingen te gebruiken dat er geen twijfel kan over bestaan dat de vastgestelde regelen eveneens op de veeteelt toepasselijk zijn.

Op grond van artikel 3, eerste lid, 4°, van de wet van 29 juli 1955 keert het Landbouwfonds premies als bedoeld in het ontwerp uit met behulp van de "uitkeringen, bij koninklijk besluit afgenomen op de kredieten die op de begroting van het Ministerie van Landbouw zijn uitgetrokken voor het verlenen van toelagen van economische aard, met inachtneming van de bestemming welke in de begroting aan die kredieten is gegeven".

Derhalve komt het ontwerp voor toepassing slechts in aanmerking voor zover de begrotingswet daartoe in de nodige kredieten voorziet.

Wat betreft het gedeelte van de premie dat door de E.E.G. zelf is toegekend, vinden de ontworpen regelen hun rechtsgrond in de eerder aangehaalde verordening van de Raad van de Europese Gemeenschappen nr. 1357/80 van 5 juni 1980, waarnaar in de aanhef van het ontwerp is verwezen; krachtens artikel 3, 1, derde lid van die verordening wordt het bedrag van dat gedeelte van de premie gefinancierd door het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

AANHEF.

Aangezien noch de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten noch de wet van 15 januari 1938 betreffende de

.../...

oprichting van een Nationale Zuiveldienst enige rechtsgrond biedt voor het ontwerp is de verwijzing ernaar overbodig en moet derhalve vervallen.

De verwijzing naar de wet van 29 juli 1955 en naar het koninklijk besluit van 1 september 1955 moet als volgt worden geformuleerd :

"Gelet op de wet van 29 juli 1955 tot oprichting van een Landbouwfonds, gewijzigd door de wet van 26 december 1956;

Gelet op het koninklijk besluit van 1 september 1955 houdende opdracht, aan de Minister van Landbouw, van de bevoegdheid om het bedrag en de voorwaarden van de bijdragen van het Landbouwfonds te bepalen;".

De verwijzing naar de "beslissing" van het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie d.d. 26 februari 1981 moet eveneens worden geschrapt.

Luidens het zesde lid van artikel 5 van voormelde wet van 29 juli 1955 moet de Minister van Landbouw vóór elke beslissing die hij neemt ter uitoefening van de hem op grond van het eerste lid opgedragen bevoegdheid om het bedrag en de voorwaarden van de bijdragen van het Landbouwfonds vast te stellen, de bij het tweede lid opgerichte Hoge Raad van het Landbouwfonds raadplegen.

Ook dat advies moet in de aanhef worden vermeld.

Artikel 1.

Zoals uit de algemene strekking van het ontwerp en onder meer uit de artikelen 1, derde lid, en 5 blijkt,

.../...

gaat het om een algemene regeling tot instelling van een jaarlijkse premie. De bewoordingen waarin het eerste lid van artikel 1 is gesteld wekt daarentegen de indruk dat het gaat om een premie die slechts één keer wordt toegekend met name voor het verkoopseizoen 1980-1981. De tekst van dat eerste lid moet dan ook worden aangepast.

Als niet alle op de premie gerechtigde producenten de gelegenheid hebben gehad om in de periode bepaald in het eerste lid van artikel 1 van het ontwerp de premieaanvraag in te dienen, is er schending van het gelijkheidsbeginsel indien door het ontwerp niet wordt voorzien in de mogelijkheid om een aanvraag nog in te dienen binnen een bepaalde tijd na de bekendmaking van het ontwerp. Wel kan, in overeenstemming met de verordening nr. 1357 van 15 juni 1980 (artikel 2), voor de berekening van de premie enkel rekening worden gehouden met het aantal zoogkoeien die de aanvrager op zijn bedrijf hield in de periode bedoeld in het eerste lid van artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 2.

Is de verwijzing naar meerbedoelde verordeningen bedoeld als een nadere bepaling van "controle", dan dienen van de eerste verordening alleen artikel 6, en van de tweede verordening alleen artikel 4 te worden vermeld; behoort die verwijzing daarentegen bij "verbintenissen", dan dient alleen artikel 2, 2., van de eerste verordening te worden aangehaald. Uit de overeenstemming, in de Franse tekst, van het verleden deelwoord "visé" met het zelfstandig naamwoord "contrôle" zou moeten worden afgeleid dat de verwijzing naar de E.E.G.-verordeningen de controle betreft. In elk geval moet artikel 2 van het ontwerp worden aangepast en verdient het bovendien aanbeveling de geciteerde E.E.G.-verordeningen met hun datum en volledig opschrift te vermelden.

.../...

Artikel 3.

Dat de koeien die voortkomen uit een kruising met de in artikel 3 van het ontwerp genoemde rassen ook voor premie in aanmerking komen is reeds vastgesteld door artikel 5, 4., van de verordening nr. 1357/80 van de Raad. Die bepaling mag dan ook als overbodig worden weggelaten.

Artikelen 2 en 4.

De in artikel 7 van meervermelde wet van 29 juli 1955 bedoelde uitvoering van de wet kan aan de Nationale Zuiveldienst slechts binnen het kader van diens bevoegdheid worden opgedragen.

Artikel 2 van de wet van 15 januari 1938 betreffende de oprichting van een Nationale Zuiveldienst omschrijft de taak van die Dienst als volgt : "De Dienst zal tot taak hebben, binnen de grenzen voorgeschreven door den Minister van Landbouw, zijn medewerking aan dit departement te verleenen, ten einde de voortbrenging, de verdeeling en de markt van de melk en van haar derivaten te verbeteren". Er kan ernstig aan getwijfeld worden dat het uitbetalen van een premie voor het aanhouden van het zoogkoeienbestand aan landbouwers die zich hebben gespecialiseerd in de produktie van kwaliteitsrundsvlees (artikel 4) en het houden van toezicht op de nakoming door de begunstigden van die premie, van de door hen aangegane verbintenis gedurende een bepaalde tijd noch melk noch zuivelprodukten te leveren en eveneens gedurende een bepaalde tijd op hun bedrijf een aantal zoogkoeien te houden dat ten minste gelijk is aan het aantal waarvoor zij de premie hebben ontvangen (artikel 2), in die wettelijke opdracht kan worden ingepast.

.../...

Artikel 5.

De Nederlandse en de Franse versie komen niet volkomen met elkaar overeen : "om een onrechtmatige betaling te bekomen" wordt vertaald door "pour en tirer un profit illicite".

In tegenstelling met artikel 1, derde lid, van het in artikel 6 van het ontwerp geciteerde koninklijk besluit van 31 mei 1933, voorziet artikel 5 van het ontwerp in geen sanctie tegen degene die wetens en willens een onvolledige verklaring doet om op onrechtmatige manier de premie te bekomen.

Artikel 6.

Aangezien het ontwerp geen enkele bepaling bevat die strekt tot uitvoering van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten, kan voor de vaststelling en bestraffing van overtredingen van het ontwerp geen steun worden gevonden in die wet. De vaststelling en bestraffing van overtredingen van het ontwerp kunnen trouwens gebeuren met toepassing van het gemeenrecht, zodat een bepaling als die van artikel 6 van het ontwerp overbodig is.

Le projet d'arrêté ministériel soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet d'édicter des mesures destinées à assurer l'exécution de deux règlements C.E.E., à savoir le règlement n° 1357/80 du Conseil du 5 juin 1980 instaurant un régime de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes et le règlement n° 1885/80 de la Commission du 15 juillet 1980 portant modalités d'application du régime de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes.

OBSERVATIONS GENERALES.

En vertu de l'article 1er de la loi du 29 juillet 1955 créant un Fonds agricole, ce Fonds est chargé, en ce qui concerne notamment la production agricole et horticole, d'intervenir "par voie de subventions récupérables ou à fonds perdus" en vue "d'assurer aux producteurs un prix déterminé".

Eu égard à l'article 7, alinéa 1er, de cette loi, selon lequel l'exécution de certaines dispositions de celle-ci peut être confiée en tout ou en partie à l'Office national du lait et de ses dérivés dans le cadre de sa compétence, et compte tenu aussi de ce que, dans la conception communément admise à l'époque, notamment lors de l'élaboration du Traité de Rome, l'agriculture implique par essence l'élevage, on peut considérer semble-t-il, que la loi du 29 juillet 1955 précitée vise également la production de l'élevage, donc aussi la production de viande bovine de qualité, et que, dès lors, en ce qui concerne la prime complémentaire à accorder par l'Etat belge, cette loi procure au projet un fondement légal suffisant.

.../...

Le Conseil d'Etat tient toutefois à rappeler, à l'occasion du présent projet, combien il est recommandable de donner aux lois et règlements qui concernent à la fois l'agriculture et l'élevage une formulation qui ne laisse subsister aucun doute sur le fait que les règles établies par ces textes s'étendent à l'élevage.

En vertu de l'article 3, alinéa 1, 4°, de la loi du 29 juillet 1955, le Fonds agricole liquidera les primes visées par le projet à l'aide "des allocations prélevées par arrêté royal sur les crédits inscrits au budget du Ministre de l'Agriculture en vue de l'octroi de subventions à caractère économique, en respectant la destination de ces crédits telle qu'elle est prévue au budget".

C'est dire que le projet n'est susceptible d'application que dans la mesure où les crédits nécessaires à cet effet sont prévus par la loi budgétaire.

En ce qui concerne la quotité de la prime accordée par la C.E.E. même, les règles établies par le projet trouvent leur fondement légal dans le règlement déjà cité du Conseil des Communautés européennes, n° 1357/80 du 5 juin 1980, auquel le projet fait référence dans son préambule; en vertu de l'article 3, 1, alinéa 3, de ce règlement cette quotité de la prime est financée par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

PREAMBULE.

Ni la loi du 29 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche

.../...

maritime ni la loi du 15 janvier 1938 relative à la création d'un Office national du lait et de ses dérivés n'offrent quelque fondement légal pour le présent projet. La référence à ces lois est dès lors superflue et doit être omise.

La référence à la loi du 29 juillet 1955 devrait être libellée comme suit :

"Vu la loi du 29 juillet 1955 créant un Fonds agricole, modifiée par la loi du 26 décembre 1956;

Dans la version néerlandaise de la référence à l'arrêté royal du 1er septembre 1955, on reproduira l'intitulé exact de cet arrêté en remplaçant le mot "tussenkomsten" par "bijdragen".

La référence à la "décision" du Comité ministériel de coordination économique et sociale du 26 février 1981 doit également être omise.

L'alinéa 6 de l'article 5 de la loi précitée du 29 juillet 1955 prévoit que, préalablement à toute décision à prendre dans l'exercice du pouvoir qui lui est délégué en vertu de cet article pour déterminer le montant et les conditions de l'intervention du Fonds, le Ministre de l'Agriculture doit consulter le Conseil supérieur du Fonds agricole créé par l'alinéa 2 du même article.

Le préambule doit également faire état de cet avis.

Article 1er.

Ainsi qu'en témoignent la portée générale du projet et notamment ses articles 1er, alinéa 3, et 5, on se trouve en présence d'une réglementation à caractère général qui instaure une

.../...

prime annuelle. La formulation qui a été donnée à l'alinéa 1er de l'article 1er, en revanche, peut faire croire que la prime ne sera accordée qu'une seule fois, à savoir pour la saison de vente 1980-1981. Il importe, dès lors, d'adapter le texte de l'alinéa Ier.

Il y a violation du principe d'égalité si tous les producteurs qui peuvent prétendre à la prime n'ont pas eu l'occasion d'introduire une demande de prime dans la période fixée à l'alinéa 1er de l'article 1er du projet, dès lors que celui-ci ne prévoit pas qu'une demande peut encore être faite dans un délai déterminé qui suit la publication de l'arrêté en projet. Il est cependant permis, conformément au règlement n° 1357 du 15 juin 1980 (article 2), de ne retenir pour le calcul de la prime que le nombre de vaches allaitantes que le demandeur détenait dans son exploitation au cours de la période visée à l'alinéa 1er de l'article 1er du projet.

Article 2.

Si la référence aux règlements précités est destinée à préciser la notion de "contrôle", seuls doivent être mentionnés l'article 6 du premier règlement et l'article 4 du second; si, en revanche, elle se rapporte aux "obligations", il ne faut citer que l'article 2.2. du premier règlement. De ce que le texte français accorde le participe passé "visé" avec le substantif "contrôle", il y aurait lieu d'inférer que c'est bien sur le contrôle que porte la référence aux règlements C.E.E. Quoi qu'il en soit, l'article 2 du projet doit être adapté, et il se recommande en outre d'y mentionner, à cette occasion, les règlements C.E.E. avec leur date et leur intitulé complet.

.../...

Article 3.

La prise en compte, pour le calcul de la prime, des vaches issues d'un croisement avec l'une des races mentionnées à l'article 3 du projet est déjà prévue par l'article 5, 4, du règlement n° 1357/80 du Conseil. Cette disposition du projet peut dès lors être supprimée comme superflue.

Article 2 et 4.

L'exécution visée à l'article 7 de la loi précitée du 29 juillet 1955 ne peut être confiée à l'Office national du lait et de ses dérivés que "dans le cadre de la compétence" de cet Office.

L'article 2 de la loi du 15 janvier 1938 relative à la création d'un Office national du lait et de ses dérivés définit la mission de cet Office en ces termes : "L'office a pour mission, dans les limites tracées par le Ministre de l'Agriculture, d'apporter son concours à ce département en vue de promouvoir l'amélioration de la production, de la distribution et du marché du lait et de ses dérivés". Il est fort douteux que puisse s'inscrire dans le cadre de cette mission légale le paiement de primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes à des agriculteurs spécialisés dans la production de viande bovine de qualité (article 4) et le contrôle du respect de l'engagement pris par les bénéficiaires de la prime de ne pas fournir de lait ni de produits laitiers pendant une période déterminée et de détenir dans leur exploitation également pendant un temps déterminé un nombre de vaches allaitantes au moins égal au nombre à raison duquel ils ont reçu la prime (article 2).

.../...

Article 5.

La concordance entre les versions françaises et néerlandaise n'est pas parfaite : aux mots "pour tirer un profit illicite" de l'une, l'autre fait correspondre les mots "om een onrechtmatige betaling te bekomen".

A la différence de l'article 1er, alinéa 3, de l'arrêté royal du 31 mai 1933 cité à l'article 6 du projet, l'article 5 de celui-ci ne prévoit pas de sanction à l'égard de celui qui fait sciemment une déclaration incomplète dans le dessein d'obtenir de manière illicite le bénéfice de la prime.

Article 6.

Ne contenant aucune disposition qui tende à exécuter la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture et de la pêche maritime, le projet ne saurait trouver un appui dans cette loi pour ce qui est de la constatation et de la répression des infractions à ses dispositions. Ces infractions peuvent d'ailleurs être constatées et réprimées conformément au droit commun, de sorte qu'une disposition comme celle que prévoit l'article 6 du projet est ici superflue.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs	:	H. ADRIAENS,	voorzitter, président,
		H. COREMANS, Gh. TACQ,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		G. VAN HECKE, G. SCHRANS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	M. BENARD,	griffier. greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Gh. TACQ.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. CLAES, eerste auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Gh. TACQ.

Le rapport a été présenté par M. J. CLAES, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.